

完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制

时间：2025-03-05 09:49:43 来源：农村工作通讯 作者：雷明

防止低收入人口及边缘人口、存在潜在风险群体规模性返贫致贫，开展有效帮扶，是一个长期而持续性的工作。2025年中央一号文件提出“统筹建立农村防止返贫致贫机制和低收入人口、欠发达地区分层分类帮扶制度”。这是巩固拓展脱贫攻坚成果、健全农村低收入人口帮扶体系的必然要求。

完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制，重点要抓好三大举措，即农村低收入人口的常态化帮扶机制、欠发达地区区域常态化帮扶机制和扶贫资产长效管理机制建构。

农村低收入人口常态化帮扶机制

建立健全常态化农村低收入人口动态监测预警机制。农村低收入人口动态监测预警机制是完善覆盖农村人口常态化防止返贫致贫机制的核心组成部分。具体包括四方面内容：一是动态监测系统。利用大数据、云计算等信息技术，建立覆盖全国农村低收入人口的动态监测平台，对收入状况、就业情况、教育医疗支出等关键指标进行实时监控。二是预警触发机制。制定返贫或致贫的预警标准，如家庭人均收入低于一定比例的当地最低生活保障线、因病因灾因学等刚性支出超过收入能力等，触发重点帮扶机制。三是基层网格化管理机制。依托村级组织、驻村工作队和基层干部，强化网格化管理，定期入户走访，及时发现返贫风险。四是社会参与机制。鼓励社会组织、企业、志愿者等参与监测预警，形成政府主导、多方协同的监测网络。通过监测平台的建立和完善，及时发现并报告潜在的返贫风险，对符合条件的对象实施动态监测和帮扶。这一机制能够确保及时发现返贫风险，并迅速采取相应的干预措施，从而有效防止农村人口返贫。

建立健全分层分类帮扶制度。分层分类帮扶制度就是根据不同农村低收入人口和欠发达地区的实际情况，进行科学合理的分类，并据此制定差异化的帮扶政策。这种制度有助于更精准地识别和帮扶那些面临返贫风险的人群和区域，提高帮扶的针对性和有效性。如对于可能因病返贫的，要进一步优化农村医疗保障体系，提高医疗保险和大病保险的覆盖率和报销比例，减轻医疗负担。对于可能因学返贫的，要进一步完善教育资助政策，确保义务教育阶段“一个孩子都不能少”，同时支持职业教育和技能培训。对于可能因灾返贫的，要进一步建立农村灾害保险和自然灾害应急救助机制，增强农村家庭风险抵御能力。对于可能因就业困难返贫的，要进一步加强就业帮扶，提供技能培训、公益性岗位、就业信息服务等，支持劳动力转移就业。

建立健全资金投入和产业发展机制。为了支持常态化防止返贫致贫机制的有效运行，需要整合财政衔接资金、产业发展资金等多种资金来源，加大对农村地区尤其是欠发达地区的资金投入。同时，通过发展地方特色农业、林业等产业，帮助地方产业做大做强，推动农村地区可持续发展。

建立健全民生保障机制。完善农村地区的低保政策、城乡居民医疗保险制度等民生保障政策，提升乡村基层医疗机构使用的二级医疗机构药品报销比例，逐步提高公共服务供给力度，对无劳动能力的低收入人口实施兜底救助保障。

欠发达地区区域常态化帮扶机制

欠发达地区区域常态化帮扶机制是指为了帮助欠发达地区发展，而建立的一系列长期、制度化、可预期的外部干预帮扶措施。不仅包括发展性帮扶，还包括基本生活救助和预防性措施，旨在通过多种方式促进欠发达地区的经济社会发展。欠发达地区区域常态化帮扶机制应该是在明确欠发达地区的标准和范围基础上的一个分层分类的多层机制体系，这一常态化帮扶机制能够有效地帮助欠发达地区补上公共服务短板，发展壮大特色产业，从而推动实现欠发达地区区域可持续发展。主要包括三方面内容：一是有效财政支援。在推进乡村全面振兴和共同富裕的过程中，增加对欠发达地区的转移支付，进一步优化完善财政转移支付机制，不断增强正向激励、负向惩戒功能。二是推进市场融入与城乡融合。打破城乡、区域市场分割，构建一个城乡良性互动的有机融合体，统一区域、城乡市场，实现城乡、区域资源要素流动畅通，充分发挥市场作用，实现城乡之间的互通共融。三是促进区域携手。优化东西部协作和对口支援，扩大对口帮扶、结对帮扶、社会帮扶范围，将欠发达地区纳入结对帮扶范围，形成多元化、专业化的帮扶机制。

帮扶资产长效管理机制

习近平总书记强调脱贫攻坚形成了庞大的扶贫资产，对这些资产要摸清底数、加强监管，确保持续发挥作用。党的十八大以来，国家持续加大对脱贫攻坚和衔接推进乡村振兴的投入力度，实施了大量帮扶项目，形成了较大规模的帮扶资产。截至 2023 年底，全国帮扶项目资产原值 3.28 万亿元，这些帮扶项目资产既是脱贫攻坚的成果积累，更是乡村振兴的物质基础。近年来，各级农业农村部门持续培育发展帮扶产业，取得积极成效，帮扶产业规模稳步扩大，帮扶项目资产监管不断强化，有效带动脱贫群众就业增收。当前，部分地方帮扶资产管理不到位、帮扶项目低效闲置、联农带农效果有限的问题仍不同程度存在。今年中央一号文件提出“健全脱贫攻坚国家投入形成资产的长效管理机制”，为进一步“管好用好”帮扶资产指明方向。

落实今年中央一号文件部署安排，扎实做好防止返贫致贫工作，仍需要进一步摸清帮扶项目资产底数，强化帮扶资金、项目、资产一体化管理，推进帮扶产业高质量发展。

一是建立统一台账。明确政府投入帮扶资产范围，建立全口径统计和管理制度。把建档入库作为帮扶项目实施的前置流程、约束条件。对于存量帮扶资产涉及的历史遗留问题，要坚持稳慎态度、实事求是、依法依规，建立常态化动态清理工作机制，避免一次摸排、全部入档的急躁倾向，尊重维护各方合理权益，这方面可借鉴多部门联合工作机制清查集体“三资”的做法。

二是探索确权赋权。从权属类别、功能性质、运营状态、利用质效等不同层次组合，对帮扶资产分类分级，实施精细化差异化管理。建设期或建成初期的帮扶资产可由相关部门、基层政府、国有企业代为持有管理，实现常态化管护运营后及时确权移交，纳入集体“三资”台账，经营性资产尽可能确权到村集体经济组织，需要确权到组的尽量确权到组。按照公益职能、市场运营、合理分配、持续受益、有序监管的原则思路，因地制宜探索帮扶资产权能配置，可探索所有权、经营权、收益权、监督权、处置权等灵活多样的权能结构，但要守住农民受益底线，结合实际探索创新。

三是强化运营管护。全程覆盖、流程跟踪、规范严格的运营管护机制是帮扶资产有效管理、持续使用的关键。做好帮扶项目的前期规划论证，提前谋划管护运营方案，明确验收、检查、评估、审计等主体责任和追责机制，严把建设过程质量，确保帮扶资产实用可用、高质高效。经营性帮扶资产坚持运营管护一体化，优先遴选或培育本地运营管护主体，发挥专业化市场服务主体带动提升作用；公益性帮扶资产以长效运行、便捷惠民为目标，合理划分政府部门、村级组织和受益对象的管护责任，科学分摊管护成本，结合乡村治理实践创新，调动各方参与帮扶资产管护、降低管护成本积极性。做好全程监测监管，发挥村级组织和帮扶对象作用，及时发现和化解建不成、不能用、用不好等问题。

四是完善分配处置。合理分配帮扶资产的收益，保障各方利益，确保分配方式既符合市场规律又能让农民群众受益，同时对于帮扶资产在运营过程中出现的各种情况(如经营不善、需要调整产业方向等)，要有合理的处置方式，以保证资产的保值增值和可持续发展。

(作者系北京大学乡村振兴研究院院长)

责任编辑：蔡薇萍